



大会

Distr.: General
28 August 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 60

联合国难民事务高级专员的报告、与难民、回返者和
流离失所者有关的问题以及人道主义问题

向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会关于向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助的第 78/185 号决议提交。报告更新了秘书长提交大会第七十八届会议的报告 (A/78/183) 所载的信息，所述期间为 2023 年 7 月 1 日至 2024 年 6 月 30 日。本报告由联合国难民事务高级专员公署协调，载有以下机构提供的信息：联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、国际移民组织、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金、世界粮食计划署、世界卫生组织。

* A/79/150。



一. 引言

1. 非洲¹继续收容大量难民、境内流离失所者、无国籍者和其他受冲突、迫害和普遍暴力影响的人。新的和持续的紧急情况引发了境内和跨境流离失所。苏丹冲突造成了世界上规模最大、发展最快的流离失所危机，自 2023 年 4 月苏丹武装部队和准军事团体之间爆发战斗以来，新增流离失所者超过 850 万。同时，刚果民主共和国和索马里的高度不安全和暴力导致了进一步的大规模境内流离失所。极端天气事件是非洲大陆上人们被迫流离失所的另一个主要原因，而饥荒和饥饿的风险也很大。

2. 截至 2023 年底，非洲被迫流离失所者和无国籍者数量从前一年的 3 890 万增加到 4 500 万，占全球总数的 37%，其中包括 3 140 万境内流离失所者、780 万难民、估计 100 万无国籍者²和 746 000 寻求庇护者。该区域收容的大多数难民来自南苏丹(230 万)、苏丹(140 万)、刚果民主共和国(926 500)、中非共和国(750 700)和索马里(682 000)。乌干达是非洲大陆最大的收容国，向近 160 万难民提供保护和援助，其次是乍得(110 万)、埃塞俄比亚(979 800)和苏丹(922 500)。

3. 除了这些复杂的紧急情况外，还存在一系列保护方面的挑战，包括剥削和虐待、贩运、强迫招募加入武装团体、仇外心理、童工和在庇护中继续使用拘留。性别暴力在行动中仍然普遍存在，特别是在刚果民主共和国和苏丹，对妇女和女童的影响尤为严重。难民和移民的混合流动也影响到该区域。因此，通过基于路线的方法加强对流动人口的保护是一个优先事项。

4. 尽管流离失所现象不断增加，但通过自愿遣返、重新安置和辅助途径，以及促进融入当地社会的措施等，也找到了解决这个问题的一些办法。返回南苏丹的难民人数最多(527 200 人)，主要来自苏丹，其次是尼日利亚(31 700 人)、布隆迪(26 700 人)、苏丹(17 200 人)和中非共和国(14 500 人)。

5. 全球和区域倡议在改善被迫流离失所者保护、加强大量收容难民国家的负担和责任分担、促进持久解决方面发挥了至关重要的作用。联合国难民事务高级专员公署(难民署)和瑞士于 2023 年 12 月共同主办了第二届难民问题全球论坛，众多与会者承诺在整个地区推进《难民问题全球契约》的目标。关于无国籍状态，一项重大成就是通过了《非洲人权和民族权宪章关于国籍权具体方面和在非洲消除无国籍现象的议定书》。

¹ 在本报告中，“非洲”指“撒哈拉以南非洲”。

² 这一估计数是根据各国政府向联合国难民事务高级专员公署报告和从其他来源收集的数据作出的。实际数字可能要高得多，因为并非所有国家都报告了无国籍状态数据。

二. 总体业务情况

A. 次区域局势

6. 东非和非洲之角以及大湖区收容了约 520 万难民和寻求庇护者以及 1 670 万境内流离失所者。在苏丹，不断升级的暴力从首都蔓延到该国其他地区。因此，到 2024 年中期，苏丹难民和寻求庇护者人数达到 200 万，几乎所有人都被邻国收容。苏丹面临着严峻的人道主义局势，普遍存在饥饿和严重的粮食不安全。苏丹的流离失所问题是非洲规模最大的，有 900 多万境内流离失所者。同时，苏丹还收容了近 100 万难民(大多数来自南苏丹，其次是厄立特里亚和埃塞俄比亚)。南苏丹继续面临族群间暴力，近 230 万南苏丹人在邻国避难，200 万人在境内流离失所。同时，自苏丹战争爆发以来，南苏丹接收了 588 400 多名难民回返者以及约 165 000 名苏丹难民。

7. 索马里继续受到冲突、包括干旱和洪水在内的气候冲击、传染病爆发和社会保障机制薄弱的影响。近 390 万人仍在境内流离失所，另有 100 万索马里难民滞留国外，其中大部分在该地区。安全局势和反恐行动对保护、援助和基本服务的提供造成挑战并影响到回返的前景。

8. 南部非洲收容了 680 万境内流离失所者、近 100 万难民和寻求庇护者。刚果民主共和国和莫桑比克的复杂危机是该区域被迫流离失所的主要驱动因素。同时，安哥拉、刚果、马拉维、南非、赞比亚和津巴布韦的难民局势长期存在。在刚果民主共和国，东部战火重燃，人道主义局势恶化，新增境内流离失所者约 280 万，估计有 180 万境内流离失所者已经返回，630 万人仍然流离失所。

9. 西非和中部非洲收容了 790 万境内流离失所者和 230 万难民和寻求庇护者。政治不稳定、新的和长期的冲突以及不安全是流离失所的主要原因，而由于气候冲击、贫困和通货膨胀的影响，对资源的竞争加剧，使局势更加复杂。

10. 由于非国家武装和暴力极端主义团体实施暴力等原因，萨赫勒地区继续面临复杂的人道主义危机。在马里，武装冲突加剧，境内和跨境流离失所者数量增加。在尼日尔，边境关闭和制裁导致人道主义局势恶化，而布基纳法索境内流离失所者人数超过 200 万。该地区乍得湖流域周围也长期面临流离失所问题和冲突困扰。苏丹危机迫使难民涌入中非共和国和乍得，那里的人道主义需求超出了应对能力。

B. 混合移民

11. 冲突、贫困和极端天气事件的复杂相互作用继续导致难民和移民在非洲大陆内外混合流动。这些流动人口的人权受到严重侵犯和践踏，他们遭受性别暴力、剥削、勒索、绑架、贩运和任意拘留。一些国家对混合移民的限制不断加大，引起了保护方面的关切。

12. 数十万难民和移民冒着生命危险，从东非和非洲之角以及西非前往北非大西洋沿岸，穿过地中海中部前往欧洲，或从东非和非洲之角前往南非。经海路抵达欧洲的人主要来自布基纳法索、科特迪瓦、几内亚、马里、苏丹。2023 年，布基纳法索国民向欧盟成员国提交的庇护申请是 2022 年的 6 倍，从近 1 000 人增加到 6 600 人。2023 年，通过地中海中部和西部以及西非海上航线经海路抵达欧洲的非正常抵达者增加到 207 000 多人，据报告，有 4 000 多人在海上丧生。2024 年，截至 6 月 30 日，非正常入境人数为 50 000 人。

13. 难民署与国际移民组织(移民组织)合作，在所有次区域实施基于路线的办法，加强主要路线沿线的保护、援助和解决办法。在布基纳法索、乍得、马里和尼日尔，努力加强与流动人口的外联。“讲述真实故事”³项目听取来自厄立特里亚、尼日利亚和索马里的难民和寻求庇护者的陈述，帮助消除错误信息，增强流动人员作出知情决定的能力。

14. 苏丹冲突爆发后，苏丹难民持续抵达利比亚。截至 2024 年 6 月 30 日，已有近 40 900 名苏丹难民在利比亚登记，其中 20 000 多人自 2023 年 4 月以来抵达。非洲联盟、卢旺达政府和难民署继续将难民和寻求庇护者从利比亚拘留中心疏散到尼日尔和卢旺达的紧急中转中心。

C. 气候灾害

15. 在整个非洲，与气候变化有关的冲击对流离失所者造成破坏性影响，导致生命和生计损失，健康和基础设施损害，驱使人们继续流动，加剧长期流离失所，扩大了援助和保护需求。数百万人受到极端天气事件的不利影响，包括有记录以来第四强的厄尔尼诺现象，以及干旱、降雨量不稳定、洪水和高温。虽然非洲大陆各地的影响各不相同，但这些天气事件造成缺水、作物减产及随后的粮食短缺、严重饥饿、境内和跨境流离失所以及疾病扩散。它们还干扰了基本服务的获取，切断了向有需要的人提供人道主义援助的渠道，加剧了依赖自然资源的社区之间的紧张关系。

16. 在东非，包括布隆迪、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、南苏丹和苏丹，暴雨、洪水和山体滑坡以及长期严重干旱加剧了流离失所问题。约 520 万人受到影响，200 多万人流离失所。2024 年，在布隆迪、肯尼亚、索马里和坦桑尼亚联合共和国，雨季的洪水在 5 天内使超过 230 000 人流离失所，导致霍乱和麻疹爆发。数万名流离失所者，包括肯尼亚达达布定居点的近 20 000 名难民，在家园被冲走后再次背井离乡。

17. 厄尔尼诺现象导致整个南部非洲出现严重干旱和极端高温。降雨量仅达预期的 20%，对人、牲畜和野生动物造成灾难性后果。马拉维、赞比亚和津巴布韦宣布发生全国性灾害，安哥拉、博茨瓦纳、马达加斯加、莫桑比克、纳米比亚和南非的大部分地区也受到影响。同时，马达加斯加、马拉维、莫桑比克和

³ 见 www.tellingtherealstory.org/en/。

赞比亚其他地区的暴雨和洪水使数千人流离失所，热带风暴“加马内”在马达加斯加造成全国性灾害。

18. 投资收集数据，促进采取针对性和前瞻性的气候行动，仍然是至关重要的。气候风险数据有助于加强备灾、循证方案拟订和战略规划。难民署正在根据这些证据在布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得和尼日尔气候脆弱的流离失所地区实施新的区域气候行动战略。为减轻环境风险和退化，难民署对乍得东部 5 个新难民定居点进行了初步环境影响评估。在喀麦隆，难民署和合作伙伴正在难民和境内流离失所者收容地区实施气候适应措施，包括重新造林、发展气候智能型农业和抗灾住房建设。

三. 保护

A. 难民和寻求庇护者

19. 非洲各国政府普遍对难民和寻求庇护者开放边境，为数百万人提供了保护。值得注意的是，当苏丹爆发冲突时，埃塞俄比亚根据初步证据对逃离苏丹的人适用了 1969 年《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》中较广泛的难民定义。乌干达仍然站在保护和援助难民的最前沿，同时执行符合《难民问题全球契约》所载加强难民自力更生目标的渐进政策。

20. 肯尼亚通过了 2021 年《难民法》实施条例，使法律框架进一步符合国际和区域法律标准。科特迪瓦通过了第一部关于庇护的国家法律，促进对非法入境行为免于惩罚，为家庭团聚提供便利，发放生物识别身份证，并重申基本权利。乍得签署了 2020 年底护法实施法令，该法是根据乍得在 2019 年第一次难民问题全球论坛上所作承诺制定的。预计这将加强难民和寻求庇护者保护框架，确保其公民权利和社会经济权利得到尊重。

21. 所有撒哈拉以南非洲国家都是《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》的签署国。2024 年，圣多美和普林西比批准该公约，使批准国总数达到 43 个，尚有 5 个国家未批准。有 45 个国家是《关于难民地位的公约》《1951 年公约》及(或)其 1967 年《议定书》的缔约国，但有 21 个缔约国仍持保留意见并作出声明，认为自己不受某些重要条款的约束。

22. 同时，一些方面的发展令人关切，包括在庇护中继续使用拘留。庇护空间的缩小导致了 1 600 多起驱回事件，尽管人们认为这个数字被低估，只反映了难民署所知的正式记录的案件。难民署加强了与各国和区域组织的接触，确保各国遵守不推回原则，并倡导采用拘留之外的其他办法。

23. 在一些国家，人们注意到利用国家庇护程序的机会缺乏连贯性，使未登记和无证件的寻求庇护者无法满足基本需求，仍然容易被驱回。根据初步证据给予某些人口难民地位的意愿降低，以及不愿实施公平有效的个性化庇护程序，导致了案例积压，影响了相关人员获得权利和解决办法。难民署继续与各国合作，改进其庇护制度和程序。

B. 境内流离失所者

24. 由于境内流离失所者靠近冲突前线，他们的人权特别容易受到侵犯，极易陷入不安全境地。流离失所的妇女和女童、残疾人和老年人受到的影响尤其严重。布基纳法索、刚果民主共和国和苏丹局势恶化，显示了境内流离失所者面临的保护挑战。

25. 在布基纳法索，安全部队与武装团体之间的战斗导致了影响到境内流离失所者和其他平民的许多事件。在 2024 年 2 月的一次事件中，据报告有 220 多名平民被杀，其中包括 56 名儿童。2024 年 5 月，刚果民主共和国戈马的 3 个境内流离失所者安置点因叛乱组织与政府军之间的战斗加剧而遭到轰炸，至少导致 14 名境内流离失所者被害，其中大多数是妇女儿童，并造成更多人流离失所。人权高专办谴责武装团体对流离失所平民的这种无差别攻击和袭击，并呼吁追究责任。

26. 苏丹是世界上最大的境内流离失所危机的发生地。自 2023 年 4 月爆发战斗以来，已有 600 多万苏丹人在境内流离失所。据了解，至少有 2 000 名平民被杀，但实际数字据信更高。人权高专办收到的报告称，在苏丹持续的战斗中，境内流离失所者被杀害，逃离冲突的人受到直接攻击，特别是在达尔富尔。该国 4 900 万人口中近一半需要人道主义援助，而且该国面临着疾病暴发。

27. 尽管如此，各国还是采取了一些积极的法律和政策举措，支持对境内流离失所者的保护。圣多美和普林西比批准了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，乍得在执行新通过的境内流离失所问题法律方面取得进展。布基纳法索完成了关于境内流离失所问题的法律草案，目前正等待正式通过，还完成了 2023-2027 年改善获取证件途径行动计划。

28. 解决境内流离失所问题特别顾问和根据秘书长境内流离失所问题行动议程设立的解决境内流离失所问题指导小组支持中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、莫桑比克、利比亚、尼日利亚、索马里和南苏丹转向政府主导、发展供资的境内流离失所者解决方案。尼日利亚政府已敲定州行动计划，解决博尔诺州、阿达马瓦州和约贝州 400 多万境内流离失所者和回返者的流离失所问题。在难民署的支持下，世界银行在中非共和国进行了第一次包括境内流离失所者在内的贫困评估。

C. 无国籍人

29. 目前，撒哈拉以南非洲约有 100 万无国籍人和国籍不明者，仅科特迪瓦就有 931 000 人，尽管无国籍者的实际数量可能要高得多。还有数百万人面临无国籍风险。采取了一些重要的区域和国家举措，帮助防止和减少无国籍状态。

30. 非洲联盟通过了《非洲人权和民族权宪章关于国籍权具体方面和在非洲消除无国籍现象的议定书》，议定书处理了阻碍无国籍人和有可能成为无国籍的人行使国籍权的法律障碍。该议定书现已开放供批准，并将在第 15 个国家批准后生效。

31. 难民署和大湖区问题国际会议组织了一次专家会议，动员发展伙伴支持解决无国籍问题。这些伙伴的一项新研究强调，刚果民主共和国、卢旺达和乌干达境内难民有陷入长期无国籍状态的风险，研究建议进行法律和政策改革，确保他们获得公民身份。

32. 在国家一级采取了行动解决无国籍问题。刚果、圣多美和普林西比加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。2024 年 2 月，塞内加尔批准约 310 名面临无国籍风险的毛里塔尼亚难民入籍。肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国都采取了措施减少无国籍状态。随后，在肯尼亚，7 000 名奔巴社区成员被承认为国民并获得证件，而在坦桑尼亚联合共和国，桑给巴尔 3 000 多名面临无国籍风险的人获得了坦桑尼亚国籍。

D. 妇女和女童

33. 被迫流离失所妇女和女童面临的性别暴力(包括性暴力)风险增加，特别是在刚果民主共和国和苏丹。不断恶化的社会经济状况和粮食不安全助长了童婚等有害的应对策略。为加强保护、防止和应对性别暴力采取了各种举措，包括创造安全空间和促进女童的受教育机会。由妇女领导的地方组织在开展外联、向幸存者和处境危险的妇女提供援助以及促进妇女和女童的福祉和安全方面发挥着重要作用。

34. 联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人口基金(人口基金)、难民署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界卫生组织(世卫组织)及合作伙伴在保护流离失所妇女和女童方面发挥了重要作用。在东非，难民署通过与妇女领导的组织建立伙伴关系等方式，加强了预防和应对性别暴力的服务。人口基金改进了为性别暴力幸存者收集法证证据的工作，分发卫生包并促进社区保护网络。妇女署建立了安全空间，提供法律援助，倡导性别平等。

35. 人道主义事务协调厅管理的集合基金以妇女和女童为对象，中央应急基金为性别平等项目拨款 2.273 亿美元，占供资总额的 72%。中央应急基金的卫生和保护部门援助侧重于减轻、应对和预防性别暴力，惠及非洲 120 多万人。

E. 儿童、青少年和青年

36. 该区域的人道主义危机严重影响到儿童、青少年和青年。被迫流离失所和无国籍的儿童，包括无人陪伴和失散的儿童，面临着遭受虐待、剥削、童婚、童工、贩运、绑架和被招募加入武装团体的风险。联合国及合作伙伴有针对性地高危儿童提供援助，并与各国政府合作，加强国家系统在保护儿童(包括混合移民儿童)方面的作用。

37. “展望”伙伴关系旨在改善被迫流离失所者和收容社区的社会保障和经济及社会包容。在此伙伴关系下，国际劳工组织(劳工组织)、儿基会和难民署在埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达推动将流离失所儿童和青年纳入国家保护系统。

38. 难民署和儿基会在东非 5 个国家实施了青年区域建设和平方案，加强了与人道主义、发展与和平行为体的协调。这一倡议的目的是使青年在庇护国和返回后成为社区积极变革的推动者。

39. 在许多国家，教育和职业培训以及体育方案加强了对流离失所儿童、青少年和青年的保护。在肯尼亚，世界粮食计划署(粮食署)为 20 600 名青年的技能建设、辅导和体育促进和平方案提供了便利。在西非和中部非洲，难民署通过教育向流离失所和无国籍儿童提供了保护。在尼日尔，人口基金在安全场所向流离失所的青春少女提供性健康和生殖健康教育。同样在尼日尔，难民署与合作伙伴主导实施了一项支持已婚女孩和面临童婚和性别暴力风险女孩的机构间举措。

四. 满足人道主义需求

A. 紧急应对措施和制约因素

40. 在若干国家，特别是在乍得湖流域和萨赫勒中部等存在非国家武装团体的地方，不安全状况阻碍了救济工作，影响了人道主义空间。非洲联盟及其和平与安全理事会与联合国一道，呼吁人道准入不受限制并尊重国际人道法。

41. 在东非，联合国及合作伙伴面临重大的安全挑战。记录在案的暴力事件超过 270 起，涉及抢劫、骚扰和袭击人道主义工作人员、资产和设施。在刚果民主共和国，2024 年上半年有十多人道主义工作者遭绑架。

42. 据观察，武装团体对逃离冲突的难民、包括逃到边境地区的这些难民进行无差别攻击和袭击。例如，在南苏丹，一个难民署车队在将苏丹难民从阿卜耶伊运送到安全地点途中遭到袭击，2 名难民丧生。这一事件凸显了人道主义组织在帮助难民抵达安全地带过程中面临的挑战，以及各国政府确保难民和人道主义工作人员安全的责任。

43. 在苏丹冲突爆发并迅速升级后，苏丹宣布进入紧急状态，以应对境内流离失所局势，而中非共和国、乍得、埃及、埃塞俄比亚和南苏丹也宣布进入紧急状态，以管理难民潮。通过人道主义空运，为行动提供了必需品，紧急部署的规模扩大。

B. 粮食和营养

44. 在整个非洲大陆，冲突和气候冲击影响了被迫流离失所者的粮食和营养状况。此外，干旱导致粮食产量下降，加上通货膨胀和冲突，粮食价格上涨，使许多家庭处于极端脆弱的境地。

45. 在南部非洲地区，厄尔尼诺现象引起的干旱严重影响了粮食安全和数百万人的营养状况。萨赫勒和西非约有 4 950 万人需要紧急粮食和营养援助。由于资金短缺，粮食援助减少最高达到 70%。据报告，严重营养不良、发育迟缓和贫血的人数很多。粮食署、难民署及合作伙伴采取行动减轻了削减口粮带来的影

响，并倡导提供充足资源、自力更生，以及将弱势难民家庭纳入国家社会保障系统。

46. 根据难民署的调查，在非洲一些地区，每 10 名 5 岁以下难民儿童中就有 1 名患有急性营养不良，近一半 5 岁以下儿童发育迟缓，缺乏微量营养素。在布基纳法索、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、尼日尔、尼日利亚、南苏丹和苏丹，开始实行与机构间《儿童消瘦问题全球行动计划》有关的优先干预措施。

C. 教育

47. 整个非洲大陆不断升级的冲突和危机影响到教育部门。在萨赫勒地区，10 000 所学校关闭，超过 220 万名儿童受到影响。仅在布基纳法索，就有 5 300 多所学校关闭，818 000 名儿童受到影响。在南部非洲，难民和寻求庇护者的小学、中学和大学毛入学率仍然低于全球平均水平。难民署及合作伙伴为南部非洲近 100 000 名难民儿童(其中 48%是女童)提供了教育支助，与 2022 年相比，获得支助的儿童数量增加 11%。在东非和非洲之角，一半以上的学龄难民儿童被剥夺了受教育的机会。

48. 苏丹冲突导致苏丹国民及在该国的难民中断教育长达一年之久。难民抵达中非共和国、乍得、埃塞俄比亚和南苏丹等收容国，给国家教育系统造成压力。

49. 在第二次难民问题全球论坛上，许多非洲国家承诺将流离失所儿童纳入教育系统，一些国家通过了有利的法律和政策。然而，资源不足、不安全、教师短缺和结构性障碍持续存在，中等和高等教育升学率仍然很低，难民女童受到的影响尤其严重。即使在有利的政策环境中，系统的脆弱性和制约因素，包括资金不足，也阻碍了进展。

50. 尽管存在这些挑战，但一些举措正在增加流离失所人口的教育机会。非洲联盟根据 2024 年主题“为二十一世纪教育和培养非洲人”，促进了公平和包容的教育政策。儿基会与合作伙伴和各国教育部合作，改善受干旱影响地区流离失所儿童的学习条件。难民署则侧重于改善入学率、基础设施和教师培训，并提供高等教育奖学金。

D. 保健

51. 由于人口众多、预算拮据和缺乏基础设施，保健服务的提供仍然具有挑战性。在东非，由于卫生系统脆弱，提供适当服务困难重重。在一些国家，难民，特别是城市地区的难民，在获得卫生保健方面面临费用障碍。

52. 苏丹的冲突破坏了保健基础设施，阻碍了人们获得救生服务。受冲突影响地区 70%以上的保健设施不再运作，传染病爆发时有发生。来自苏丹的难民潮给收容国，特别是乍得和南苏丹的国家卫生系统能力造成了巨大压力。在乍得，世界银行的支助促进了将难民纳入国家卫生系统。

53. 妇女和女童在获得保健服务方面面临障碍，包括性保健和生殖保健以及为性别暴力幸存者提供的服务。对此，人口基金、难民署及合作伙伴对流动和固定医疗诊所进行了协调，并为社区主导的举措建立了安全空间。在乌干达，人口基金在难民收容地区为孕妇的安全转诊提供便利，并促进性保健和生殖保健。在莫桑比克，人口基金在卫生系统遭到破坏时通过“流动旅”模式向流离失所者提供了援助。

54. 在一些国家，疾病爆发影响到脆弱的卫生系统，妨碍了流离失所情况下的服务提供。刚果民主共和国的儿童受到麻疹疫情的影响，据报告有 311 500 例病例和 5 800 例死亡。在刚果民主共和国，难民署支持政府主导的麻疹和脊灰疫苗补种运动，实现了 95% 以上的儿童疫苗接种覆盖率。在布基纳法索、喀麦隆和南苏丹，难民被纳入国家疫苗推广计划。

55. 劳工组织和难民署倡导并支持将难民纳入国家社会保健系统。这项工作肯尼亚和卢旺达取得了进展，参加国家医疗保险计划的难民数量增加，但纳入保险计划和保险费供资仍有挑战。

56. 在布隆迪、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国，洪水加剧了疾病的爆发，破坏卫生设施或导致卫生设施关闭。难民署、世卫组织及合作伙伴与各国卫生部合作，在流行病期间将流离失所者纳入国家方案。联合国粮食及农业组织(粮农组织)、移民组织、世卫组织和区域经济共同体实施了“同一健康”模式，这是一种预防和应对人-动物-环境交界面健康威胁的综合办法。在中非共和国，儿基会向弱势流离失所者和回返者提供免费基本保健。

57. 为解决流离失所环境中的艾滋病毒/艾滋病问题采取了若干举措。联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、难民署和粮食署进行了评估，并推动在几个国家的国家计划中纳入艾滋病毒综合应对措施。全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、政府间发展组织(伊加特)和难民署在吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、南苏丹、苏丹和乌干达加强了结核病跨境合作，以及难民收容地区的结核病诊断、治疗和护理。在西非，移民组织和难民署开展的艾滋病毒筛查和提高意识活动惠及 1 300 多名流离失所者。

58. 该区域难民和境内流离失所者的精神卫生和社会心理需求很大，无论是在紧急情况下还是长期。在乍得和埃塞俄比亚推行了紧急情况下机构间精神卫生和社会心理支持最低成套服务。这一服务有助于将精神卫生和社会心理支持纳入多个部门，并需要与各国政府合作。

E. 现金干预

59. 现金继续有效地满足流离失所者的需求，改善他们的生活条件和福祉。根据分发后监测，现金仍然是首选的援助方式。难民署向非洲 23 个国家的 140 万人提供了现金援助。超过 30% 的人通过移动货币账户获得现金，这有助于数字包容，加强当地市场，并增强包括妇女在内的流离失所者的权能。

60. 在东非，难民署在应急工作中优先采取现金干预措施，惠及 900 000 难民、境内流离失所者和回返者。难民署和粮食署在西非和中部非洲采取的现金干预措施加强了保护和金融普惠。对西非和中部非洲 10 个国家进行的分发后监测表明，在接受访谈的 92% 的家庭中，现金用于购买粮食。妇女署将工作重心放在为流离失所妇女和女童提供社会保障和现金转移。粮食署则在 2023 年向东非 260 万流离失所者提供了无条件现金转移。2024 年第一季度，粮食署的现金支助惠及同一次区域的 42 万难民，与 2023 年第一季度相比增加了 42%。在乍得和加纳，儿基会向 4 500 个流离失所家庭提供了现金支助。

61. 在南部非洲，不安全和资源限制阻碍了将现金干预作为一种标准模式加以系统化。不过，在博茨瓦纳、刚果、刚果民主共和国、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、南非、赞比亚、津巴布韦，实施了现金干预措施，惠及 80 700 人。

五. 接受受影响民众问责

62. 接受受影响民众问责仍然是一个优先事项。与社区的双向沟通得到了加强，并努力强化了投诉和反馈机制。在乍得，难民署建立了一个机构间投诉机制，流离失所者可通过该机制提出保密报告。在刚果民主共和国东部，人口基金部署了受影响民众问责专家，与从事预防性别暴力工作的专家协调解决这一关键问题。这一模式已推广到埃塞俄比亚、莫桑比克和南苏丹。难民署在布隆迪、埃塞俄比亚和索马里制定并试行了集体反馈机制机构间标准。

63. 难民署在非洲 17 个国家建立了多语文帮助网站，另有 12 个网站正在开发之中，人们可以在这些站点获取关于基本服务和提供者的信息。难民署的 16 项行动为被迫流离失所者开通了热线，以便他们就所提供的人道主义服务提出反馈意见，报告关切问题，并接收有关援助的信息。

64. 社区反馈机制仍然是粮食署对受影响民众负责承诺的关键组成部分，有助于确保需要援助者安全、充分、不受干扰地获得援助。在刚果民主共和国和莫桑比克，粮食署设立了免费机构间热线，受影响民众可以通过这条热线就人道主义干预措施的充分与否提供反馈意见并提出关切。

65. 2023 年，中央应急基金拨款 230 万美元，通过非洲 5 项行动的集体人道主义反馈机制，促进对受影响民众的问责，这些行动主要针对妇女、女童和青年。2024 年，中央应急基金划拨付 400 万美元专项资金，用于支持非洲 4 个国家对受影响人口的集体问责。在南苏丹，南苏丹人道主义基金 2024 年第一次标准分配要求所有提议反映社区参与的结果，并将很大一部分资金直接输送给地方和国家人道主义行为体，特别是妇女领导的组织。在尼日尔，西非和中部非洲区域人道主义基金为在危机地区开展业务的当地行为体提供了 200 万美元专项资金，优先考虑国家和地方非政府组织和社区组织。

六. 努力解决流离失所问题的根源

66. 为解决流离失所问题的根源而提出的倡议包括非洲联盟“到 2030 年平息枪炮声”总体路线图及《2063 年议程》。任命非洲联盟防止灭绝种族和其他大规模暴行问题特使具有重要意义，为避免非洲大陆的灭绝种族罪提供了至关重要的领导。非洲联盟和区域经济共同体在促进民主和尊重法治方面也发挥了重要作用。

67. 非洲联盟帮助促进在埃塞俄比亚执行《停止敌对行动协定》，这对境内流离失所者的回返产生了积极影响。联合国开发计划署(开发署)通过多伙伴和平支助与稳定方案为这项努力提供了支持。

68. 非洲联盟和区域组织参与了解决各种危机局势的协调一致的和平努力，包括：解决苏丹危机扩大机制；作为《乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》的一部分，在乍得湖流域实施前战斗人员解除武装、复员和重返社会方案；旨在解决刚果民主共和国东部冲突的各种举措。

69. 开发署认识到仅通过人道主义应对措施和传统恢复进程无法解决大规模和复杂的被迫流离失所问题，与一系列行为体合作，从发展角度解决流离失所问题的根源。重点关注环境、治理和法治、贫穷和不平等等领域，在布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、莫桑比克、尼日利亚、索马里、南苏丹和苏丹开展了项目。

七. 持久解决方案

70. 可以通过自愿遣返、重新安置和融入当地社会等多种解决办法相结合，以及通过保护辅助途径，解决流离失所问题。对境内流离失所者而言，解决办法包括返回和就地安置。尽管非洲新的冲突和长期冲突意味着在解决冲突方面进展有限，但仍有一些重要的发展。

A. 自愿回返

71. 在具备安全和有尊严返回条件的情况下，难民署协助非洲难民和境内流离失所者自愿回返。在一些国家，也有难民和流离失所者在没有难民署的支持而自行返回的情况。大多数发生在不完全有利于返回的情况下，而且很可能是不可持续的。

72. 在东非和非洲之角，约有 581 100 名难民返回来源国，大多数返回布隆迪和南苏丹，少数返回埃塞俄比亚、卢旺达、索马里和苏丹。返回南苏丹的难民超过 527 200 人，比上一年增加了 3 倍，这些人主要从受冲突影响的苏丹返回。大多数人从邻国返回，包括苏丹(386 800 人)、埃塞俄比亚(111 100 人)和乌干达(22 300 人)。超过 26 700 名布隆迪难民返回家园，其中大部分从坦桑尼亚联合共和国返回。大约 17 200 名苏丹人被遣返回来源国。

73. 在西非和中部非洲，难民署为超过 14 400 名中非共和国国民的自愿遣返提供了支持，这些人主要是从喀麦隆和刚果民主共和国返回。此外，近 2 100 名喀麦隆人从乍得自愿遣返。难民署通过提供现金支助等方式，协助 13 000 多名喀麦隆难民在返回家园后重新融入社会，并在该国实施了和平共处举措。难民署主张最后确定乍得湖流域地区以及中非共和国与邻国之间自愿遣返的三方法律框架。大约 31 700 名尼日利亚人自行返回博尔诺州。

74. 在南部非洲，1 800 名难民返回家园，主要是安哥拉和赞比亚。然而，一些返回是不可持续的，特别是由于刚果民主共和国返回地区持续发生暴力事件。

B. 重新安置和辅助途径

75. 在东非，难民署提交了 35 800 名难民的重新安置申请，包括来自刚果民主共和国的 25 000 人。2023 年的重新安置人数(近 28 000 人)超过前一年(13 000 人)的 2 倍。自 2019 年在卢旺达建立紧急中转机制中心以来，已有 2 000 名难民和寻求庇护者从利比亚撤离，1 400 人被安置到第三国。

76. 在西非和中部非洲，难民署提交了 4 100 名难民的重新安置申请，其中 3 100 人前往第三国重新安置。在从利比亚撤离到尼日尔紧急中转机制(2017 年建立)的 4 200 人中，有 4 000 人在第三国重新安置。

77. 在南部非洲，有 9 100 名需要更多保护的难民提交了重新安置申请。尽管发生行政拖延，但仍有 3 700 人前往第三国安置。在获得重新安置出境许可方面，特别是私人居留许可方面，仍然存在挑战，家庭团聚也面临障碍。

C. 融入当地社会

78. 难民署倡导为在西非和中部非洲长期居留的难民，包括在多哥的加纳人、在马里的毛里求斯人、在冈比亚的塞内加尔人、在加纳的多哥人，采取当地解决办法。科特迪瓦为近 300 名选择以居民身份留在利比里亚的前科特迪瓦难民提供了证件，便利其合法融入当地社会。塞内加尔承诺允许 9 000 名选择融入当地的毛里塔尼亚难民入籍，并于 2024 年 1 月发布法令，允许其中 300 人入籍。在南部非洲，安哥拉向来自利比里亚、卢旺达和塞拉利昂的 4 200 名前难民发放了可延期的两年居留许可证，支持他们融入当地社会。

八. 包容和复原力

79. 一些非洲国家采取了逐步就地安置和包容性办法。在第二次难民问题全球论坛上，埃塞俄比亚和肯尼亚承诺在发展伙伴的支持下，将难民从难民营过渡到综合安置点。肯尼亚政府的“Shirika”计划和乌干达的难民当地安置议程对促进自力更生和谋生机会而言十分关键。

80. 联合国与包括双边发展行为体和国际金融机构在内的一系列伙伴合作，促进流离失所者的社会经济包容和复原力，重点领域包括性别平等、生计与和平共处。

81. 世界银行为支持难民收容国，正在全球投资近 47 亿美元，其中很大一部分通过国际开发协会收容社区和难民窗口分配给 16 个非洲国家。这一重大财政承诺旨在减轻这些国家的负担，促进包容和解决被迫流离失所问题。

82. 难民署发挥关键作用，协调欧洲联盟委员会、比利时开发署、法国开发署、德国经济合作与发展部、日本国际协力机构等双边发展行为体加强在收容地区和返回地区的投资。

83. 欧洲联盟委员会国际伙伴关系总局启动了一个项目，帮助布隆迪、中非共和国和南苏丹的回返者重返社会，同时继续支持庇护国的复原力和包容性。它还支持在受南苏丹难民危机影响的 5 个国家实施区域青年建设和平方案。

84. 德国经济合作与发展部和难民署支持将流离失所者纳入莫桑比克的国家系统。比利时开发署将流离失所者纳入其在布基纳法索和乌干达的发展合作方案，而法国开发署在乍得启动了难民和收容社区复原力项目。

85. 日本国际协力机构提供技术能力和财政支助，支持乌干达在收容难民地区从人道主义应急过渡到以发展为导向的办法。

86. 难民署和世界银行被迫流离失所问题联合数据中心批准了在布基纳法索和喀麦隆改进数据收集和促进包容性的项目。难民署还与国际金融公司合作，在乍得开展了一个能源和农业综合企业项目。与非洲开发银行的合作帮助在整个非洲大陆建立被迫流离失所者的复原力。在南部非洲，难民署与非洲开发银行和南部非洲发展共同体就包容性和改善生计和复原力战略开展合作。

87. 联合国与各国政府合作并支持其开展各种面向发展的项目，促进复原力和包容。例如，在乍得，粮食署、难民署和政府实施举措，恢复了 100 000 公顷农业和畜牧业土地，以促进 500 000 名农民和牧民的自给自足。在埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达，劳工组织促进技能匹配，为难民和收容社区成员提供了 10 400 个就业机会。

88. 在西非和中部非洲，劳工组织通过妇女创业和合作社促进经济增长和社会融合。移民组织、儿基会、难民署和粮食署共同努力，加强贝宁、科特迪瓦、加纳和多哥弱势收容社区家庭的复原力。难民署与粮农组织和粮食署启动多年期联合方案，为刚果民主共和国的 286 000 人和斯威士兰的 2 600 人提供生计和复原力。

九. 《难民问题全球契约》和区域进程

89. 人们注意到该区域在推进《难民问题全球契约》的目标方面出现了积极的发展。在难民问题全球论坛上，24 个非洲国家在教育、医疗保健、劳工、统计融入和国家气候适应计划、从难民营过渡到可持续住区、庇护和结束无国籍状态等领域作出了政策承诺。

90. 20 个联合国组织共同保证将难民纳入其计划；促进将难民纳入国家计划、数据集、预算和系统，支持收容国的承诺；确保获得体面工作。联合国国家工作队也作出了承诺，预计将使该区域 14 个国家⁴ 1 720 万难民、回返者、无国籍人和境内流离失所者受益。

91. 一些利益攸关方提交了支持非洲收容国的认捐，其中一些是通过专题多利益攸关方认捐提交的。例如，减贫联盟承诺支持布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达、索马里、南苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚的 105 000 个家庭通过“毕业办法”提高自力更生能力，国家、基金会和私营部门提供了 2.15 亿美元的财政支助。

92. 在非洲联盟、东非共同体、中部非洲国家经济共同体、西非国家经济共同体和伊加特的支持下，新的和现有区域平台帮助激发政治承诺和倡导解决被迫流离失所问题。

93. 2023 年 11 月，联合国参加了非洲联盟年度人道主义专题讨论会，会议的重点是通过落实 2022 年《马拉博宣言》和 2019 年第一次难民问题全球论坛上所作承诺，在非洲推进有效和包容的人道主义行动。非洲联盟随后在 2023 年举行的第二次难民问题全球论坛上承诺建立一个非洲人道主义署，并与各国合作将被迫流离失所者纳入国家系统。

94. 伊加特通过被迫流离失所问题支助平台，就气候行动和难民、回返者和收容社区持久解决方案作出了承诺。伊加特还在伊加特地区就《关于难民、回返者和收容社区就业、生计和自力更生的坎帕拉宣言》举行了一次区域审查会议，确保采取后续行动。

95. 中非共和国解决方案支助平台于 2023 年 11 月启动，根据 2022 年关于与中非共和国危机有关的被迫流离失所问题解决方案的《雅温得宣言》，优先为流离失所的中非人提供解决方案。

十. 供资

96. 尽管人道主义需求巨大，而且非洲继续承受着全球被迫流离失所人口的沉重负担，但资金仍然短缺。《2024 年全球人道主义概览》指出，需要 184 亿美元来满足 18 个非洲国家的人道主义需求，但只收到 52 亿美元，即 28%。

97. 2022 年，在马拉博举行的特别人道主义峰会和认捐会议上，各方认捐了 1.773 亿美元，用于非洲人道主义署的运作。非洲联盟在会后设立了一个新的人道主义基金。

⁴ 安哥拉、博茨瓦纳、布隆迪、喀麦隆、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、南非、乌干达、赞比亚。

98. 2024 年 4 月，在巴黎举行的苏丹及其邻国国际人道主义会议上，捐助方为人道主义和发展活动认捐了 22 亿欧元。同样在 2024 年 4 月，为应对埃塞俄比亚人道主义局势举行的高级别认捐活动共筹集 6.3 亿美元，比所需的 10 亿美元少 3.7 亿美元。

99. 中央应急基金为 24 个非洲国家的救生活活动拨款 3.192 亿美元，其中 2.105 亿美元专门用于应对流离失所危机，向 1 000 多万被迫流离失所者提供援助。人道主义事务协调厅管理的国家集合基金向 10 个非洲国家拨款 5.449 亿美元。到 2024 年，该区域所有国家集合基金的董事会中都有妇女组织的代表。2024 年，难民署在非洲的业务活动需要 38 亿美元，资金到位率约 35%。

100. 人道主义事务协调厅继续通过区域人道主义基金牵头采取创新办法处理跨境人道主义危机。西非和中部非洲区域人道主义基金在布基纳法索、马里和尼日尔同时启动拨款，解决共同边境地区的流离失所和粮食不安全问题。在首个区域人道主义基金取得成功的基础上，人道协调厅于 2024 年设立了 3 个新的区域人道主义基金，包括东部和南部非洲区域基金。

101. 为了解决当地妇女组织资金不足的问题，联合国妇女和平与人道主义基金向 10 个非洲国家的 96 个组织(其中四分之一由被迫流离失所者领导)提供了 1 190 多万美元。

十一. 结论和建议

102. 我深为关切的是，非洲的被迫流离失所现象，包括武装冲突和气候灾害造成的流离失所现象，日益严重。新出现和持续的紧急情况越来越多，超过了人道主义行为体的应对能力，需要更多的协同努力来解决这个问题。为了使非洲实现《2063 年议程》和《2030 年可持续发展议程》的目标，必须果断采取行动，解决被迫流离失所问题的根源，确保经济和社会发展具有包容性。还需要更多资源来支持非洲国家保护和援助被迫流离失所者。

103. 有鉴于此：

(a) 我促请武装冲突各方确保尊重国际人道法、人权法和难民法，包括保护平民和防止严重侵犯人权行为；

(b) 我敦促国家和非国家武装团体为迅速和不受阻碍地接触难民、境内流离失所者和其他冲突受害者提供便利；采取一切适当步骤保护人道主义工作人员；确保庇护的平民和人道主义性质；

(c) 回顾 1951 年《关于难民地位的公约》所载不推回原则被视为习惯国际法规则，我提醒各国义务尊重寻求庇护的权利，并向逃离冲突和迫害的人开放边界；

(d) 承认 1969 年《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》仍然具有相关性和价值，促请各国适用公约规定，包括在发生严重扰乱公共秩序的事件时承认难民地位；

(e) 我对气候变化日益严重的影响及其与流离失所问题的相互联系深感关切，呼吁协调努力，保护受威胁最大的流离失所社区，使之有能力做好准备，抵御气候相关冲击并从中恢复；制定加强环境保护、恢复和气候适应的政策和方案；采取措施减少人道主义应急行动对环境的影响；

(f) 我赞扬已为境内流离失所者制定解决方案战略的非洲国家，并鼓励它们加强努力，防止、应对和解决境内流离失所问题，包括为此履行我在《境内流离失所问题行动议程》中概述的相关承诺；

(g) 我重申支持非洲人道主义署，并欢迎非洲联盟决定选择乌干达作为这一重要举措的东道国。我鼓励所有国家支持落实这项努力；

(h) 我欢迎采取举措，通过以保护为中心、以路线为基础的办法，解决该区域难民和移民混合流动的问题，减少人类痛苦，拯救生命；

(i) 回顾联合国会员国承诺消除一切形式的贫困、消除歧视和排斥、减少不平等和脆弱性，这是解决流离失所问题根源的关键。我认识到发展行为体在实现这些成果方面的重要作用，并重申必须不让任何一个人掉队，包括被迫流离失所者；

(j) 我鼓励所有相关利益攸关方在流离失所背景下优先考虑提供食物、教育和基本服务，包括精神卫生和社会心理支持；

(k) 我认识到妇女和女童在决策中的重要作用，鼓励她们切实有效参与地方治理结构，参与旨在预防冲突、建设和平和社会融合的措施；

(l) 我敦促所有利益攸关方支持为增强流离失所妇女的社会和经济权能所作的努力，包括提供学习和培训机会，加强其自力更生的能力；

(m) 我促请人道主义和发展行为体在方案拟订中纳入性别和年龄层面，有效满足难民妇女、女童和男童以及包括老年人和残疾人在内的弱势群体的需求；

(n) 我强调应保护流离失所的妇女儿童，使之免遭一切形式的性别暴力，包括性剥削和性虐待。必须将预防、减轻和应对流离失所背景下的性别暴力作为优先事项，幸存者必须获得关键服务；

(o) 我赞扬非洲联盟成员国通过《非洲人权和民族权宪章关于国籍权具体方面和在非洲消除无国籍现象的议定书》。我鼓励迅速批准、采纳和执行该议定书。我呼吁终止国籍法中的性别歧视，这种歧视对妇女儿童造成的影响尤为严重；

(p) 我强烈鼓励各国和其他相关利益攸关方执行《难民问题全球契约》，同时认识到非洲收容国在保护和援助被迫流离失所者方面发挥的重要作用。必须采取措施，减轻收容国的压力，促进分担负担和责任；

(q) 我赞扬在第二次难民问题全球论坛上作出的促进保护和解决办法的承诺，敦促所有利益攸关方迅速将这些承诺转化为具体行动，并最大限度地利用人道主义-发展-和平关系中的机会；

(r) 我对非洲救生人道主义行动资金严重短缺感到担忧，促请捐助方确保财政支助可预测、可持续。我欢迎扩大私营部门伙伴的贡献，并确认它们在支持经济包容方面发挥的关键作用。
